

## 我国矿产资源有偿使用制度体系的改革思考

康 伟<sup>1</sup>, 袭燕燕<sup>2</sup>

(1. 中国地质环境监测院, 北京 100081; 2. 国土资源经济研究院, 河北 三河 101146)

**摘 要:** 我国现有的矿业税费制度体系, 特别是矿产资源有偿使用收费制度体系无论在制度理论、收费项目设置、收取依据、收取标准和收益分配等方面均存在诸多问题。本文主要就矿产资源有偿使用收费制度体系中的制度因子——矿业权价款的经济内涵做了较为深入的探讨, 在此基础上提出了我国矿业权税费制度体系改进的基本方案。

**关键词:** 矿业税费; 矿产资源有偿使用收费; 资源税; 矿业权价款

### 1 我国矿业权税费制度存在的主要问题

我国现有的矿业税费制度无论在税费制度理论、收费项目设置、收取依据、收取标准和收益分配等方面均存在诸多问题, 税、租、费关系不清, 出现了种种矛盾、重复、不合理、不公平的现象, 制度运行成本加大, 效果差。主要表现在如下方面:

从税收制度来看, 表现为矿业税收负担过重, 税收项目设置不合理。最为突出的是资源税的设立无论从理论还是矿业实践来说, 都不具有合理性。如从税收理论上, 采用具有无偿性的税收制度来贯彻矿产资源的有偿使用原则, 与税收的基本原理不相符; 从计征方式上, 资源税从量计征, 造成大量的采富弃贫现象, 不利于资源的合理利用和保护; 从征收标准上, 资源税实行比例税率, 不考虑成本价格和市场需求且税收负担过重, 不利于维护国家财产权利和矿业权人的利益平衡; 从权益金的分配方式上, 资源税全部留给地方, 没有体现国家矿产资源所有权的权益; 从调节机理上, 虽然在征收资源税时也考虑了级差调节, 但因差距拉得太小, 根本无法反映调节资源自然条件形成的资源级差收入, 也不可能达到平衡企业利润水平, 不可能为企业竞争创造公平的外部环境, 对矿业经济不能实现有效的调节, 这就从根本上改变了资源税的性质, 且不符合国际惯例<sup>[1]</sup>。可以说, 资源税存在的问题是我国矿业税费制度中最为根本的问题。

从矿产资源有偿使用收费制度来看, 用以实现我国矿产资源所有权权益的矿产资源有偿使用收费制度体系还很不完善。实质上, 我国现有的矿产资源有

偿使用收费制度体系所包括的四种收费项目或四种制度因子, 即资源税(名义是税, 实际上应该是实现矿产资源所有权权益的矿山地租, 属于矿产资源有偿使用收费的组成部分)、资源补偿费、矿业权使用费及矿业权价款(或矿业权出让金), 它们之间的关系还没有厘清, 现有法律法规对各种收费制度之经济内涵的规定还存在模糊、缺失甚至错误之处。学者们对上述四种收费制度的经济实质认识与理解的角度相去甚远, 特别是关于矿业权价款经济内涵的界定分歧之大是前所未有的。有人将矿业权价款理解为国家地勘投资的收益, 认为它与矿产资源的原有价值, 即矿山地租无关, 仅属于地勘工程款回收的范畴; 有人认为它不仅包括国家地勘投资收益, 也包括部分国家矿产资源级差收益<sup>[2]</sup>。

争议的实质实际上表现在两个层面: 第一, 现有的法律规定中对矿业权价款的原意到底是什么? 什么情况下的矿业权出让必须收取经评估的矿业权价款? 从文字上看, 按照国务院两个配套法规, 矿业权价款的收取只限于“申请国家出资勘查并已探明的矿产地”。而国土资源部颁发的《探矿权采矿权招标投标挂牌管理办法(试行)》(简称《试行办法》)中却将矿业权价款的收取范围扩大到除国家出资勘查并已探明的矿产地外, 对于矿业权灭失的矿产地、主管部门规定的无需勘查即可直接开采的矿产等五种情况, 也都要以招拍挂方式收取经评估的矿业权价款”。稍经思考则不难发现, 按照配套法规中所指的矿业权价款来理解, 矿业权价款好像只与勘查投资收益相关, 而

《暂行办法》中的相关规定,矿业权价款好像与地勘投资没有必然的关系,否则,对国家出让 无需勘查即可直接开采的矿产 收取价款的根据又是什么?那么,国务院的两个配套法规中所指的矿业权价款与国土资源部颁发《暂行办法》中所指的矿业权价款有什么不同?目前学者们各执所见,难以达成共识.第二,由于现有法律法规对矿业权价款相关规定存在着模糊之处,难以从现有的规定中推断出矿业权价款的经济内涵到底是什么.如果说现有法律法规对矿业权价款的规定不妥当,应该进行修改或完善的话,那么,除了国家地勘投资的收益外,对于价款的制度设计中是不是还应该体现一部分国家矿产资源所有权的级差收益?或者说对于某些富矿或前景明朗的矿产,国家作为矿产资源的所有者是否有必要利用矿业权价款的收取以实现其“红利”收入?换言之,我国的矿产资源有偿使用收费制度体系是否有必要与俄罗斯、美国等部分国家一样,除了定期征收法定的权利金(相当于我国的资源税和资源补偿费)和矿业权租金(相当于我国的矿业权使用费)之外,对某些特定的矿产出让时加收体现国家矿产资源级差收益的“红利”?红利的经济实质到底是什么?如此等等,至今还未有研究结论.

在矿业权价款制度设计中,特别是对于一些国家未出资勘查的矿业权,如像建筑用砂、砖瓦黏土之类的露出地表、形态简单、储量不大、容易开采的矿产资源,无须投资勘查即可开采,对于此类矿产国家是否应该收取矿业权价款?如果应该收取,理论依据是什么?是国家矿产资源所有权的收益,还是矿业权管理者为了平衡矿业权市场、调节供求关系而向矿业权者收取的类似工商部门向企业收取的“特许经营权”管理费用?还是如有些专家所说的,对此类矿产国家尽管没有出资进行过勘查,但国家对任何矿产地都有过地质调查方面的投入,因此国家有理由收回这笔费用?矿业管理实践中对此很是困惑不解.对此类矿产收取矿业权价款的困惑正是我国矿业权税、租、费关系不清的典型实例.

有关理论研究上的不成熟,现有法律法规规定上的不清楚,导致矿业权市场管理的盲目与不规范,国家矿产资源所有权权益得不到有效的保障,矿业权人的权益也时常受到侵害.

本文认为,可以这样来理解现有法律法规中对矿业权价款的规定,现有法律中对矿业权价款规定的表述不甚清晰,国务院的两个配套法规中所规定的价款

的经济内涵可以做两种理解:可以理解为只是地勘投资的收益,也可以理解为地勘投资收益和部分矿产资源所有权收益两部分,理论上都不存在障碍.而国土资源部颁发的《探矿权采矿权招标拍卖挂牌管理办法》中所规定的矿业权价款的性质却只能理解为地勘投资收益和部分国家矿产资源所有权收益两部分.前者主要是从收回国家地勘投资工程款的目的来做规定的,后者却是从保护国家优质资源、优化资源的资源配置来做规定的,做此规定的角度不同,加上文字表述不甚清晰,所以造成了理解上的困难.本文认为,价款中的属于国家所有权收益的那部分其实就相当于国外的矿产资源资产的红利部分.

可以说,理论上矿业权价款的经济内涵应由国家矿产资源所有权收益和地勘投资收益两部分组成.但矿业权价款中国家矿产资源所有权收益和地勘投资收益各占多少分量,则取决于诸多因素.首先,它取决于一国整个矿产资源有偿使用的收费体制.如果在整个的矿产资源有偿使用收费体制中,已经以法定比率的权利金形式(如我国目前收取的资源税和资源补偿费)合理收取了体现国家矿产资源所有权收益的绝对地租和级差地租,那么,矿业权价款(矿业权出让金)中所包含的矿山地租就很少,甚至可以忽略不计,矿业权价款中主要体现的是地勘投资收益;如果现有的法定比率的权利金设计不能合理体现国家矿产资源所有权权益,那么,在出让矿业权时收取矿业权价款作为矿山地租的补充,以充分保障国家矿产资源所有权收益就很有必要了.如由于历史的原因,在我国目前的资源税、资源补偿费和矿业权使用费制度体系中,并没有合理地体现国家矿产资源所有权权利和矿业权人的投资回报,那么,通过矿业权出让时,对某种资源前景明朗的矿业权(如申请经国家出资勘查并已探明矿产地的矿业权)进行矿业权价值评估,收取既体现国家矿产资源所有权收益又体现国家地勘投资回报的矿业权价款便是自然而然的了<sup>[3]</sup>.既然价款中包含有国家矿产资源所有权收益,也就不难理解国家在出让建筑用砂、砖瓦黏土之类的矿业权时,国家未出资勘查却要收取矿业权价款的立法本意了.

## 2 改进建议

可以说,矿产资源有偿使用收费制度体系应该是一个完整的制度体系,无论采用哪种制度形式,最终都应充分体现国家的矿产资源所有权权益(绝对矿租和级差矿租),同时应兼顾制度的执行成本,各种制度

之间应是一种协调的、相得益彰的互动关系,其中一项制度的设计必然会牵制另一项制度的设计。但是,在我国现有的矿产资源有偿收费制度体系中,现有法律规定的不明确及理论研究的不成熟导致收费制度体系的混乱,不伦不类的资源税制度的存在制约了资源补偿费(权利金)制度的设计;说不清、道不明的矿业权价款又使得各种制度的内在关系表现出剪不断理还乱;不痛不痒的资源补偿费反过来又使得某些矿业权价款的收取成为“多余”。为改善目前这种现状,有关学者们提出了不少关于制度改进的具体方案,其中有不少可取的思路。但总体来讲,大都是片面地看待各种制度的本身,只是针对每项制度本身进行评价或改进。而较少有人从有偿使用制度体系的整体构架、从各种制度内在的逻辑联系去思索问题,往往会顾此失彼。为此,本文从完善我国矿产资源有偿收费体制的整体结构出发,对现有的矿产资源有偿使用制度体系提出三套改进方案

### 2.1 方案一

取消现有的资源税。现有资源税的征收标准、归属和用途都不能正确体现国家矿产资源资产所有权的收益,不能正确体现国家作为行政权利和财产权利主体与矿业权主体之间的经济关系,也不符合国际惯例。可以说,资源税不取消,我国现有的矿业权税费制度就不可能得以真正地完善。本研究认为,应以取消资源税作为矿业税费制度改革的切入点。

参照国际惯例,将现有的矿产资源补偿费改造成矿产资源权利金。对权利金制度设计应尽可能体现国家矿产资源所有权权益,其经济内容应包括绝对地租和级差地租两部分。可借鉴俄罗斯固体矿产征收的“采矿权使用付费”——相当于权利金,其征收比率取决于4个参数:矿产规模(权重为20%)、矿产质量(15%)、矿床的矿山地质特性(35%)和储量开发的地理经济条件(30%)。即综合考虑这4个因素,确定征收比率,这样,对同一种矿产品,其征收比率可相差几十倍。

以设计合理的权利金制度作为我国矿产资源有偿使用收费的主干制度。相关法律法规进行修改时应对权利金的经济内涵做出明确规定。权利金纳入政府财政收入,由中央和各级地方政府(含乡镇一级)按适当比例分享,具体的分配比例有待进一步研究。

以矿业权出让时收取矿业权价款(也可以称为矿业权出让金)和矿业权使用费的矿业权有偿取得制度作为矿产资源有偿使用收费制度的补充制度和国家

勘查投资收益的回收途径。也就是说,我国的矿业权有偿使用收费制度体系应以定期收取权利金为制度主体,以收取矿业权价款的“红利”制度和矿业权使用费作为制度补充。对经过国家出资勘查形成的矿业权以及国家虽未出资勘查但某些特定的资源前景明朗的或具有特殊经济利益和战略意义的矿产资源,采用市场竞争性方式出让矿业权,收取带有“红利”性质的矿业权价款,可以最大限度地保障国家地勘投资收益的回收以及国家矿产资源资产所有权的实现。

相关法律法规对矿业权价款的经济内涵应做出明确的解释,并对一些容易引起误解的规定进行修正,如建议对国家收取(国家出资勘查、探明)形成的探矿业权、采矿业权价款……”改为“国家出让国家出资勘查(探明)形成的探矿权、采矿权或者某些对国家具有重要战略意义或经济意义的前景明朗的矿产要收取矿业权(探矿权、采矿权)价款”。这种方案实质上将国家矿产资源所有权收益主要通过法定的权利金制度得以实现,只是对少数特定的前景明朗的矿产通过招投标方式收取“红利”,这种“红利”也可以认为是一种超权利金,有些类似美国的可租让矿产的出让。

### 2.2 方案二

考虑到资源税的取消涉及到财政制度上的一些深层次问题,如果现阶段内难以实施,需要仍旧保留资源税的话,整个的矿产资源有偿使用收费体制则需要重新设计。那么,则应重新科学核定资源税的征收标准,解决大部分矿种的资源税负担过重的问题。如仍维持资源税的功能是“调节级差收益”不变,则应对资源税的计税依据和标准做相应改动,只有矿山企业的收益达到了一定的累积率以后才收取,并在有关法规中明确:资源补偿费的经济内涵是体现国家矿产资源所有权权益的绝对矿租,使之具备法理依据<sup>[4]</sup>。此种情况下,国家的矿产资源所有权收益只好仍旧是主要通过资源税和资源补偿费得以实现。也就是说,改进以后的资源税和资源补偿费制度可作为现阶段我国矿产资源有偿使用制度的主干制度。

与第一种方案一样,以矿业权出让时收取矿业权价款和矿业权使用费的矿业权有偿取得制度作为矿产资源有偿使用收费制度的补充制度和国家勘查投资的回收途径。

### 2.3 方案三

在现有财税体制下的资源税制度既无法取消,又难以改进其征收标准的情况下,现有的矿产资源有偿使用收费制度则难以有根本的完善。由于资源税负担

过重, 计税依据不合理, 现有的资源补偿费标准也难以提高. 在这种情况下, 国家在出让劣等资源的矿业权时就收不到矿业权价款, 那么体现国家应该收取的绝对矿租就只有现有的资源税和资源补偿费了. 但是, 当国家在出让某些富矿资源 (如石油) 的矿业权时, 仅凭现有的资源税和资源补偿费是难以实现国家优质矿产的级差收益的, 如我国石油资源补偿费的标准为 1% (从量), 资源税的标准为 8~30 元/吨原油, 如果油价为目前的 50 美元/桶, 相当于 3665 美元/吨, 两项收费之和为 15~425 美元/吨, 还不到美国、加拿大两国的 1/10. 显然, 国家矿产资源所有权级差收益得不到有效的保障. 这样的话, 国家优质矿产资源的级差收益就流失或少收了, 怎么办呢? 本文认为, 国家通过矿业权出让时对矿业权人收取经评估后的矿业权价款, 便可保障国家矿产资源所有权权益的充分实现.

这种情况下, 就只有将矿业权有偿取得制度 (矿业权价款和矿业权使用费, 主要指的是矿业权价款) 作为现阶段实现矿产资源所有权权益的主干制度, 除了对国家出资勘查形成的矿产地之外, 对于某些资源前景明朗的或具有国家战略意义和经济意义的矿业权的出让都应尽量采用市场竞争方式取得, 以尽可能

保障优质矿产资源的级差收益和国家作为出资人的地勘投资收益. 而对于劣等或中等资源的矿业权的出让, 因为被出让的矿业权价值中不含或很少含有体现国家矿产资源级差收益, 即没有超额利润, 地勘投资的增值收益也就无法实现, 那么, 国家可收到的经评估的矿业权价款自然归零或很少, 矿业权价款就可以不缴或少缴了. 此时, 能够体现国家矿产资源所有权收益的就只有现有的资源税和资源补偿费了. 可以说, 此种情况下, 资源税和资源补偿费就可作为我国现阶段的矿产资源有偿使用收费制度的补充制度.

其实, 以上第三种方案就是目前我国正在运行的矿产资源有偿使用收费制度, 只是由于本文前面已叙述的原因, 实践中出现许多困惑不解, 本文只是将各种制度的经济关系进行了一下梳理而已.

#### 参考文献:

- [1] 张新安, 王正立, 等. 市场经济国家权利金管理制度[R]. 国土资源部信息中心, 1999.
- [2] 杨维新, 关凤俊. 矿业权与土地使用权制度比较研究[M]. 北京: 科学普及出版社, 2006.
- [3] 吴鉴. 矿产资源有偿开采收费制度辨析——再论以地租理论构筑矿产资源有偿收费制度体系[J]. 资源·产业, 2001, (4): 21—23.
- [4] 袁怀雨, 苏迅, 等. 矿业权评估——理论、方法、参数概论[M]. 北京: 中国大地出版社, 2004. 38—40.

## REFLECTION ON REFORMATION OF THE PAID USE SYSTEM OF MINERAL RESOURCES IN CHINA

KANG Wei<sup>1</sup>, XI Yan-yan<sup>2</sup>

( 1. China's Geological Environmental Monitoring Institute, Beijing 100081, China;

2. Chinese Academy of Land and Resources Economics, Sanhe 101149, Hebei Province, China)

**Abstract:** Quite a few problems exist in our present mining tax system, especially in the paid use system of mineral resources, such as the system theory, the setting of charging items, the gist and standard of charging, as well as distribution of incomes. The authors discuss the economic connotation of mining right cost, which is the system factor in the paid use system of mineral resources, and put forward basic improving plans for the national mining right tax system.

**Key words:** mining tax; paid use charging of mineral resources; resources tax; mining right cost

**作者简介:** 康伟(1968—), 女, 北京市人, 2004年毕业于北京师范大学企业管理专业研究生班, 现从事地质环境和矿产有关的经济研究工作, 通信地址 北京市海淀区大慧寺 20 号, 邮政编码 100081.